

Vztahy dávek a daní v letech 1995–2000 a další výhled

Ladislav PRŮŠA*

Z hlediska sociálních transferů určených rodinám s dětmi má stát v současné době k dispozici dva zcela odlišné nástroje – systém státní sociální podpory a systém odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob. Nezbytným předpokladem koncipování obou těchto nástrojů byla analýza a definování sociálních situací, u nichž by měl stát mít zájem podílet se redistribucí finančních prostředků na jejich řešení. Tato redistribuce přitom je jednou z nejvýznamnějších součástí celkových redistribučních procesů, jimiž se realizuje sociální politika státu. Celková úroveň redistribuce i jednotlivá kritéria musejí zohledňovat jak sociální zájmy rodiny, tak potřebu zachovat – resp. nenarušovat – takovou příjmovou diferenciaci, která je nezbytná pro posilování motivace k vyššímu pracovnímu výkonu a k sociálnímu vzestupu rodiny.

1. Sociálněpolitické záměry státu a přerozdělovací procesy

Sociální transfery byly do počátku 90. let realizovány celou řadou sociálních dávek, slev, úlev, dotací a v řadě případů i naturálních plnění. Tento systém byl značně nepřehledný, stát jednotlivé toky přerozdělování zamlžoval. Po společensko-politických a ekonomicko-sociálních změnách na přelomu 80. a 90. let bylo zřejmé, že je nezbytné tento systém zásadně změnit tak, aby byl konformní s moderními principy uplatňovanými ve vyspělých zemích. Mezi první deklarované programové požadavky proto patřilo vytvoření systému otevřené sociální politiky s transparentním sociálním přerozdělováním. Zásadní změnu přitom vyžadoval i daňový systém. Ten byl revidován jako první – 1. 1. 1993 byla uvedena do života nová daňová soustava. V sociální oblasti byla vytyčena koncepce tří základních systémů – sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. První zákonná opatření vstoupila v platnost v závěru roku 1995.

V rámci *systému sociálního pojištění* jsou, resp. by měly být řešeny ty sociální situace, na které se občan může předem připravit (pojistit) formou odložení části své dnešní spotřeby na krytí budoucí nejisté dlouhodobé či krátkodobé sociální situace. V tomto směru jsou připravovány, resp. již dnes provozovány systémy důchodového pojištění a penzijního připojištění, ne-

* Význam ústav práce a sociálních věcí Praha (ladislav.prusa@vupsv.cz)

mocenského pojištění, zdravotního pojištění a státní politiky zaměstnanosti. Diskuze se přitom vedou o pojetí úrazového pojištění (MPSV, 1998).

Jednotlivé subsystémy jsou financovány z pojistného (resp. ze sociálního pojištění, z příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a ze zdravotního pojištění), které platí podle přesně stanovených podmínek jak zaměstnanec (ze své hrubé mzdy), tak zaměstnavatel (z objemu vyplacených hrubých mezd) a osoby samostatně výdělečně činné (ze svého vyměřovacího základu), přičemž v systému zdravotního pojištění za některé sociální skupiny (především děti, důchodce, ženy na mateřské dovolené) platí pojistné stát. Pojistné je odváděno buď do veřejnoprávního fondu (pokud jde o systém zdravotního pojištění), nebo do státního rozpočtu (pokud jde o ostatní pojistné subsystémy), v jehož rámci je zřízen samostatný účet, na němž jsou shromažďovány příspěvky na důchodové pojištění a z něhož jsou financovány všechny důchody včetně správních výdajů.

V rámci *systému státní sociální podpory* jsou řešeny sociální situace, které jsou na základě určitého společenského konsenzu uznány za hodné zřetele, tj. sociální situace, při jejichž řešení je účelné rodinu, především rodinu s dětmi, podpořit. Jedná se např. o narození dítěte, péči rodičů o ně v raném stadiu jeho vývoje, jeho výchovu po celou dobu přípravy na povolání atd. V tomto směru je v zákoně koncipováno devět základních sociálních dávek, které se v některých případech dále člení v závislosti na konkrétních sociálních situacích. Jednotlivé dávky jsou financovány z daní, tedy ze státního rozpočtu v rámci nejširší celospolečenské solidarity a jsou vypláceny prostřednictvím okresních úřadů, nejnižšího článku státní správy.

V rámci *systému sociální pomoci* se navrhuje řešit obtížné sociální situace stavu hmotné a sociální nouze, tedy situace, které občan není, resp. nebude schopen řešit sám nebo s pomocí vlastní rodiny. V návaznosti na výsledky sociální práce, základní metody sociální pomoci, se navrhuje volit pro sociální pomoc formu sociálních služeb, které by měly poskytovat především nestátní neziskové organizace, obce a kraje, a dále formu sociálně-právní ochrany a dávek sociální pomoci, které by měl poskytovat stát prostřednictvím pověřených obecních úřadů. Jednotlivé formy sociální pomoci by měly být financovány ze státního rozpočtu a z rozpočtů obcí, přičemž v návaznosti na průběh reformy veřejné správy budou kompetence státních a samosprávných orgánů upraveny.

Takto pojaté základní systémy sociálního zabezpečení jsou ve své podstatě v zásadě v souladu jak s nejnovějšími trendy ve vyspělých zemích (MASZ, 1992), (Král – Tomková, 1996), tak i s teoretickými poznatky (Tomeš, 1997). Současné světové sociální systémy totiž obsahují jak dávky založené na principu pojištění, tak dávky tzv. výběrového charakteru, u nichž jsou výše a okruh příjemců stanoveny v závislosti na konkrétní příjmové a sociální situaci rodiny. Přitom v řadě zemí jsou dávky, které se u nás poskytují v rámci systému státní sociální podpory a které se navrhuje poskytovat v rámci systému sociální pomoci, spojeny do systému jednoho, zpravidla označovaného jako *Social Assistance* – sociální pomoc (Konopásek a kol., 1992). Postup přijatý v naší zemi (ale prakticky ve všech post-socialistických zemích) není s tímto stavem v žádném diametrálním rozporu, naopak je zřejmě přesnější – především z hlediska stanovení a definování podmínek nároku na jednotlivé dávky je toto členění plně odůvodnitelné.

2. Základní principy systému státní sociální podpory a jejich průmět do transferů rodinám s dětmi

2.1 Obecná charakteristika systému

Dávky, které jsou dnes poskytovány v rámci systému státní sociální podpory, byly v předreformním období poskytovány z různých sociálních systémů, jejich právní úprava byla nepřehledná a v řadě případů neodpovídala potřebám současného vývoje. V souvislosti s valorizačními úpravami byly proto v 1. polovině 90. let postupně měněny základní principy konstrukce těchto dávek tak, aby zavedení systému státní sociální podpory do praxe bylo pokud možno co nejjednodušší. Cílem tohoto postupu bylo sjednotit dávky poskytované rodinám s dětmi do jednoho systému, nově definovat základní podmínky a principy jednotlivých dávek a nově řešit ty sociální situace, které dosud řešeny nebyly.

Vedle změny konstrukce jednotlivých dávek se přistoupilo i ke změně jejich plátce. V předreformním období byly tyto dávky vypláceny zaměstnavatelskými organizacemi a okresními správami sociálního zabezpečení (pro pracovníky malých závodů, OSVČ a nezaměstnané). Počet zaměstnavatelských subjektů se s postupující ekonomickou transformací soustavně zvyšoval (z cca 8 tisíc na počátku roku 1990 na cca 33 tisíc v roce 1995) a kontrola správnosti poskytování jednotlivých dávek se stávala obtížně zvladatelnou. Vzhledem k tomu, že přechod od plošného poskytování dávek k adresnému systému je doprovázen sledováním a vyhodnocováním většího množství údajů, bylo nezbytné – jako limitující faktor zavedení celého systému – pověřit výplatou těchto dávek okresní úřad jako nejnižší článek státní správy.

K základním principům systému státní sociální podpory patří komplexnost, jednotnost, sociální spravedlnost, skladebnost, valorizace, dostupnost, operativnost a nenáročnost (Dlouhý, 1997). Základním stavebním kamenem pro určení výše dávek i pro určení hranice příjmů občana či rodiny pro vznik nároku je životní minimum jako celek nebo jeho jednotlivé částky; to znamená, že při valorizaci životního minima dochází k rozšíření počtu rodin, které mají nárok na dávku, a téměř u všech dávek se zvyšuje jejich výše.

2.2 Státní sociální podpora v r. 2000

V r. 2000 bylo na dávkách státní sociální podpory a na ostatních státních dávkách vyplaceno celkem 31,9 mld. Kč. Vývoj výše nákladů ve 2. polovině 90. let výrazně ovlivnily zejména pravidelné valorizace životního minima (1. 1. 1996, 1. 10. 1996, 1. 7. 1997, 1. 4. 1998, 1. 4. 2000), zavedení sociálního příspěvku k vyrovnání cen tepelné energie a jeho poskytování od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2000, zavedení sociálního příspěvku k vyrovnání zvýšení cen nájemného a jeho poskytování od 1. 7. 1997 do 31. 12. 2000 a úprava výše přídatku na dítě a okruhu osob s nárokem na něj od 1. 10. 1997 do 31. 12. 1998.

Vývoj výše nákladů vyplacených na jednotlivé dávky v letech 1995–2000 je zřejmý z *tabulky 1*. Podle ní cca 90 % z celkového objemu vyplacených

TABULKA 1 Vývoj nákladů na dávky státní sociální podpory a na ostatní státní dávky v letech 1995–2000

rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000
přídavek na dítě	12 201	12 194	12 495	11 493	12 474	12 748
sociální příplatek	–	6 244	6 224	6 273	6 251	6 199
výchovné	569	–	–	–	–	–
rodičovský příspěvek	5 824	7 357	7 612	7 780	7 718	7 691
porodné	428	484	525	563	566	581
zaopatřovací příspěvek	39	34	25	23	19	15
příspěvek na bydlení	–	677	813	1 367	2 084	2 518
dávky pěstounské péče	111	144	154	233	315	339
příspěvek na dopravu	–	839	938	946	994	1 045
pohřebné	329	348	331	519	543	540
státní vyrovnávací příspěvek	6 029	–	–	–	–	–
příspěvek na hrubé nájemné	28	–	–	–	–	–
sociální příspěvek k vyrovnání cen tepelné energie	–	–	67	277	236	106
sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení cen nájemného	–	–	49	163	127	73
celkem [mil. Kč]	25 558	28 321	29 233	29 637	31 327	31 855
jeho podíl na HDP [%]	1,85	1,80	1,75	1,65	1,71	1,67

zdroj: interní materiály MPSV

dávek je poskytováno rodinám s dětmi prostřednictvím tří dávek – přídavku na dítě, sociálního příplatku a rodičovského příspěvku.

Všechny dosud prováděné analýzy potvrdily, že dávky státní sociální podpory na rozdíl od původního systému mnohem více zohledňují jak příjmovou, tak sociální situaci společně posuzovaných osob, přičemž čím je v rodině nepříznivých sociálních událostí více, tím vyšší jsou dávky, které jsou do této rodiny poskytovány (Dlouhý, 1996). Systém státní sociální podpory mnohem více posiluje příjmy rodin s nízkým příjmem a výrazněji přibližuje k nepříznivým sociálním situacím, v nichž se rodina nachází (např. zdravotní postižení dítěte nebo rodiče, dojíždění dítěte do školy mimo místo trvalého bydliště, neúplnost rodiny apod.).

Významným způsobem reagují dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky na příjmovou situaci rodin s příjmem pod úrovní životního minima. Zatímco např. v r. 1996 potřebovala např. úplná rodina se 2 dětmi ve věku 8 a 12 let mít k tomu, aby se po započtení dávek státní sociální podpory dostala úrovní svých příjmů nad úroveň životního minima své rodiny, k dispozici příjem na úrovni cca 70 % životního minima (Dlouhý, 1996), v r. 1997 ji k tomu postačoval příjem na úrovni cca 60 % životního minima. Tato změna byla prakticky v plném rozsahu ovlivněna zavedením nových státních dávek v souvislosti s realizací deregulačních opatření v oblasti cen tepelné energie a nájemného.

2.2.1 Hlavní dávky v roce 2000

V prosinci 2000 byly dávky státní sociální podpory a ostatní státní dávky vyplaceny celkem cca 3,4 mil. příjemcům a celkové náklady na tyto dávky činily cca 2,53 mld. Kč.¹

TABULKA 2 Počet rodin pobírajících v prosinci 2000 přídavek na dítě v závislosti na výši příjmu rodiny

výše příjmu rodiny v násobcích ŽM	celkem	z toho ve věku dítěte				
		do 6 let	do 10 let	do 15 let	do 18 let	do 26 let
do 1,0	620 503	173 124	142 667	170 757	91 193	42 762
do 1,1	109 514	28 811	23 503	29 896	17 607	9 697
do 1,2	115 264	30 032	24 653	31 300	18 703	10 576
do 1,3	117 442	29 994	24 608	32 014	19 232	11 594
do 1,4	116 739	28 337	24 195	31 630	19 815	12 762
do 1,6	222 098	50 140	44 856	61 585	38 989	26 528
do 1,8	190 824	38 807	36 853	53 401	35 067	26 696
do 2,0	148 374	26 943	27 178	41 809	28 204	24 240
do 2,5	206 417	33 470	36 448	56 867	39 526	40 106
do 3,0	63 026	10 136	10 392	16 004	11 693	14 801
celkem	1 910 201	449 794	395 353	525 263	320 029	219 762

zdroj: interní materiály MPSV

TABULKA 3 Počet rodin pobírajících v prosinci 2000 sociální příplatek

počet dětí	celkem	z toho s příjmem rodiny do:						
		1,0 ŽM	1,1 ŽM	1,2 ŽM	1,3 ŽM	1,4 ŽM	1,5 ŽM	1,6 ŽM
1 dítě	172 359	93 762	14 170	14 918	15 691	14 746	11 745	7 327
2 děti	198 773	89 950	18 840	20 749	21 919	20 916	16 735	9 664
3 děti	57 933	29 516	5 807	5 942	5 935	5 100	3 671	1 962
4 a více dětí	15 971	11 136	1 356	1 185	926	662	487	219
celkem	445 036	224 364	40 173	42 794	44 471	41 424	32 638	19 172

zdroj: interní materiály MPSV

TABULKA 4 Průměrná výše sociálního příplatku v prosinci 2000

počet dětí	s příjmem rodiny do:						
	1,0 ŽM	1,1 ŽM	1,2 ŽM	1,3 ŽM	1,4 ŽM	1,5 ŽM	1,6 ŽM
1 dítě	767	677	544	417	293	173	68
2 děti	1 545	1 351	1 084	833	592	350	125
3 děti	2 345	2 031	1 652	1 286	917	546	191
4 a více dětí	3 404	2 890	2 340	1 806	1 280	756	279

zdroj: interní materiály MPSV, vlastní propočty

Na celkem více než 1,9 mil. nezaopatřených dětí z celkového počtu cca 2,6 mil. (cca 76 %) byl vyplácen *přídavek na dítě*. Měsíční náklady na tuto dávku dosáhly 992 mil. Kč, tj. cca 39,2 % z celkových nákladů na státní dávky. Přitom cca 32 % dětí pobíralo v prosinci 2000 přídavek na dítě ve zvýšené výměře, průměrná výše přídavku na jedno dítě činila v prosinci 2000 520 Kč.

¹ Z informačního systému státní sociální podpory nelze zjistit, kolik příjemců jednotlivé dávky zpětně za předchozí měsíce probíhá; to znamená, že počty vyplacených dávek v jednotlivých měsících nejsou totožné s počtem osob, které na tyto dávky mají nárok.

Sociální příplatek pobíralo v prosinci 2000 cca 445 tis. rodin s dětmi, tj. asi jedna čtvrtina všech rodin s nezaopatřenými dětmi. Na sociální příplatek se vyplatilo celkem cca 497 mil. Kč, jeho průměrná výše činila 1 118 Kč. Podíl rodin, jimž byl přiznán sociální příplatek ve vyšší výměře v důsledku zdravotního postižení dítěte nebo rodiče, dojíždění dítěte na střední nebo vysokou školu mimo místo bydliště, neúplnosti rodiny atp., činil cca 31 %, největší podíl na tomto objemu (více než 99 %) přitom mají neúplné rodiny – průměrná výše sociálního příplatku na jednu tuto rodinu činila 1 120 Kč.

Systém státní sociální podpory velmi přesně diferencuje úroveň podpory podle druhu sociální události – čím je situace rodiny závažnější, tím více sociálních příjmů rodina dostane z „lépe dostupného“ (v porovnání se současným systémem sociální péče) systému státní sociální podpory. Tuto skutečnost lze nejlépe dokumentovat na údajích o průměrné výši sociálního příplatku. Zatímco např. průměrná výše sociálního příplatku vyplaceného v prosinci r. 2000 rodině, v níž není nikdo těžce zdravotně postižený a u níž se nejedná o neúplnou rodinu, činila 1 115 Kč, průměrná výše této dávky vyplacené rodině, v níž jsou oba rodiče těžce zdravotně postižení činila 2 026 Kč.

Příspěvek na bydlení pobíralo v prosinci 2000 308 tis. domácností, na jeho výplatu bylo vynaloženo více než 210 mil. Kč, průměrná výše dávky na jednu rodinu činila 681 Kč. Ze struktury příjemců této dávky (viz *tabulka 5*) vyplývá, že si o příspěvek na bydlení nepodávají žádost rodiny, které zjistily, že by měly nárok na příspěvek na bydlení v nízké výši. Toto tvrzení dokládá skutečnost, že cca 49 % příjemců této dávky ji pobírá v maximální výši, neboť jejich příjem byl nižší než životní minimum rodiny (*tabulka 6*).

Rodičovský příspěvek pobíralo v prosinci 2000 cca 262 tis. rodičů, na jeho výplatu bylo vynaloženo cca 630 mil. Kč, průměrná výše této dávky činila 2 407 Kč. Přitom ve více než 98 % případů byl rodičovský příspěvek vyplácen při péči o zdravé dítě (tj. do 4 let jeho věku), cca 93 % příjemců této dávky nemělo žádný příjem. Porovnáním počtu příjemců této dávky s jejich okruhem potenciálním lze zjistit, že tuto dávku pobírá celkem cca 83 % rodičů dětí do 4 let věku. Jakkoli je zřejmé, že rozšíření doby pobírání této dávky do 4 let věku dítěte bylo motivováno mj. nepřímou snahou o snížení míry nezaměstnanosti, je nutné konstatovat, že úroveň této dávky (cca 25 % průměrné čisté mzdy) spolu s možností omezené ekonomické aktivity vytváří dostatečný prostor pro zabezpečení řádné výchovy dítěte v raném věku při umožnění částečného zvýšení celkového finančního zabezpečení rodiny vlastní ekonomickou aktivitou pečujícího člena rodiny.

Příspěvek na dopravu je specifickou sociální dávkou, jejímž cílem je kompenzovat rodinám dopady vyplývající ze zrušení slev na žákovském jízdném. Jedná se o dávku, která svým samotným charakterem do systému státních dávek nepatří (Dlouhý – Průša, 1993); podle dostupných údajů charakterizujících jednotlivé sociální dávky v Evropě není tato sociální situace řešena poskytováním sociální dávky v žádné zemi (IVSS, 1996). Výše příspěvku na dopravu je testována příjmem rodiny v případě, kdy student dojíždí na střední nebo vysokou školu. Z celkového počtu cca 408 tisíc příjemců této dávky je více než 41 % poskytováno dětem plnící povinnou školní docházku. Z celkového objemu výdajů na tuto dávku (cca 107 mil. Kč) bylo v prosinci 2000 vyplaceno více než 81 % středoškolákům nebo vysokoškolákům. Průměrná výše této dávky činila v prosinci 2000 263 Kč.

TABULKA 5 Počet rodin pobírajících v prosinci 2000 příspěvek na bydlení v závislosti na výši příjmu a počtu osob v domácnosti

počet osob v domácnosti	celkem	z toho s příjmem rodiny do:						
		1,0 ŽM	1,1 ŽM	1,2 ŽM	1,3 ŽM	1,4 ŽM	1,5 ŽM	1,6 ŽM
1 osoba	51 066	22 258	2 492	7 163	6 119	7 032	4 392	1 610
2 osoby	48 483	28 743	3 990	4 406	3 973	3 426	2 478	1 467
3 osoby	66 198	35 481	5 940	6 079	6 259	5 611	4 323	2 505
4 osoby	88 727	36 587	8 765	9 774	10 628	10 111	8 058	4 804
5 osob	37 048	16 594	4 038	4 262	4 331	3 687	2 691	1 445
6 a více osob	16 314	10 052	1 547	1 464	1 213	960	695	383
celkem	307 836	149 715	26 772	33 148	32 523	30 827	22 637	12 214

zdroj: interní materiály MPSV

TABULKA 6 Průměrná výše příspěvku na bydlení v prosinci 2000 v závislosti na výši příjmu a počtu osob v domácnosti

	celkem	z toho:						
		do 1,0 ŽM	do 1,1 ŽM	do 1,2 ŽM	do 1,3 ŽM	do 1,4 ŽM	do 1,5 ŽM	do 1,6 ŽM
1 osoba	434	594	533	442	335	238	147	61
2 osoby	636	772	697	561	439	315	185	73
3 osoby	758	958	864	704	544	386	230	85
4 osoby	693	960	863	703	545	386	228	86
5 osob	814	1 075	966	789	611	433	258	94
6 a více osob	910	1 075	970	791	612	434	256	99
celkem	681	889	829	643	504	352	212	83

zdroj: interní materiály MPSV; vlastní propočty

Ostatní dávky státní sociální podpory představují dávky s nízkým počtem příjemců a s nízkými náklady.

2.3 Dopady valorizace životního minima na sociální dávky a příjmy domácností

Základním stavebním kamenem systému státní sociální podpory je životní minimum. Tato kategorie se využívá jak pro stanovení výše naprosté většiny dávek, tak pro stanovení okruhu příjemců dávek, jejichž výše je závislá na výši příjmu společně hospodařících osob. Valorizace životního minima má za následek, že v souvislosti s ní se automaticky zvýší jak výše jednotlivých státních dávek, tak okruh příjemců testovaných dávek. Tímto způsobem je do systému státních dávek jako do jediného sociálního systému zakomponován princip automatické valorizace jednotlivých dávek.

Ukazuje se, že adresnost systému státní sociální podpory dokumentuje i jeho reakce na valorizaci životního minima. Systém reaguje zvýšením dávek zhruba v rozsahu zvýšení částek životního minima, pokud roste stejným tempem i příjem domácnosti. Pokud příjem rodiny dlouhodobě, ale i krátkodobě stagnuje, zvýší se poměrně výrazně dávky státní sociální podpory. Tato skutečnost je nejlépe patrná v těch situacích, kdy při stabilní úrovni příjmu rodiny se rodina v důsledku valorizace životního minima

úrovni svého příjmu vyjádřeného v násobcích životního minima dostane pod hranici, za níž dochází ke snížení výše dávky státní sociální podpory (1,0; 1,10; 1,80) nebo ke ztrátě nároku na ni (1,60; 3,00).

2.4 Vliv dávek státní sociální podpory na příjmy nízkopříjmových skupin

V rámci systému státní sociální podpory je uplatňován princip solidarity ve dvou základních směrech – od rodin bezdětných k rodinám s dětmi a od rodin s vyššími příjmy k rodinám nízkopříjmovým. Míra solidarity se přitom v průběhu legislativní přípravy zákona i v následujících letech měnila, přičemž především v průběhu 2. pololetí r. 1997 a v r. 1998 došlo k výraznému posílení příjmu rodin s nízkými příjmy především v důsledku zúžení okruhu osob s nárokem na přídavek na dítě a v důsledku zavedení nových státních dávek kompenzujících dopad deregulačních opatření v oblasti cen nájemného a některých služeb spojených s bydlením. Z hlediska objemu nákladů na jednotlivé testované dávky je v této souvislosti nutné zdůraznit, že pro rodiny s nízkými příjmy (tj. pro rodiny s příjmem do úrovně 1,6násobku životního minima) bylo např. v prosinci 1997 vynaloženo z celkového objemu výdajů na přídavek na dítě cca 80 % celkových výdajů na tuto dávku.

Při hodnocení vlivu státních dávek na celkovou příjmovou úroveň nízkopříjmových domácností je třeba mít na zřeteli rovněž skutečnost, že celkovou příjmovou úroveň domácností ovlivňují také dávky sociální pomoci a výnos z daně z příjmu fyzických osob. Z tohoto hlediska změny v rozsahu solidarity – především zavedení nových dočasných státních dávek (viz kap. 2.5) – posílily nivelizační tendence v příjmové diferenciaci nízkopříjmových domácností, především na úkor domácností se středními příjmy – *graf 1*.

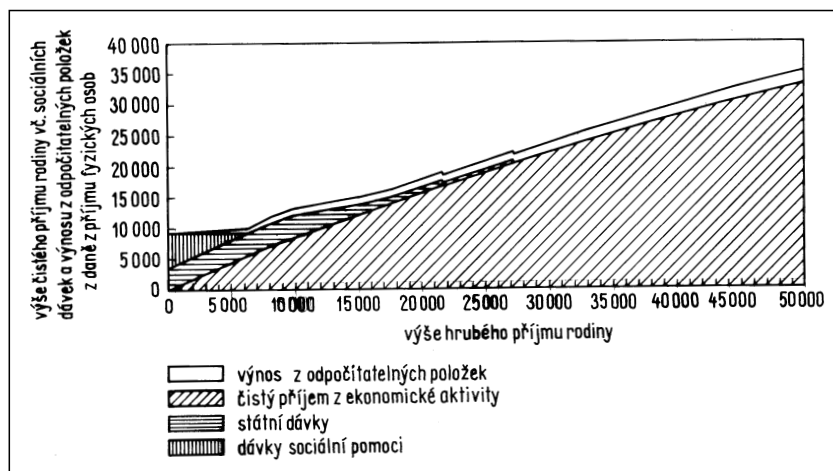
2.5 Dočasně poskytované státní dávky

Od 1. 7. 1997 byly v souvislosti s realizací deregulací v oblasti nájemného a ostatních služeb souvisejících s bydlením zavedeny mimo systém státní sociální podpory dočasně nové státní dávky – sociální příspěvek k vyrovnaní cen tepelné energie a sociální příspěvek k vyrovnaní zvýšení cen nájemného.

Sociální příspěvek k vyrovnaní cen tepelné energie se vyplácel do 30. 6. 2000. V tomto měsíci pobíralo tuto dávku více než 102 tis. domácností, na její výplatu bylo vynaloženo necelých 14 mil. Kč, průměrná výše dávky na jednu rodinu činila 137 Kč. Ze struktury příjemců této dávky vyplývá, že si o ni žádaly v nejvyšší míře rodiny se 3–4 členy, cca 52 % příjemců této dávky ji pobíralo v maximální výši, neboť příjem rodiny byl nižší než životní minimum rodiny.

Sociální příspěvek k vyrovnaní zvýšení cen nájemného byl vyplácen do 31. 12. 2000, v tomto měsíci pobíralo tuto dávku více než 75 tis. domácností, na její výplatu bylo vynaloženo více než 4 mil. Kč, průměrná výše dávky na jednu rodinu činila 58 Kč. Ze struktury příjemců této dávky vyplývá, že si o ni žádaly v nejvyšší míře domácnosti s 1–4 členy, cca 51 % příjemců této dávky ji pobíralo v maximální výši, neboť příjem rodiny byl nižší než životní

GRAF 1 Vývoj struktury příjmů rodin v závislosti na výši příjmu z ekonomické aktivity (úplná rodina se 2 dětmi – 8 a 12 let) ve 4. čtvrtletí 1997



minimum rodiny. Struktura příjemců této dávky i její průměrná výše byly výrazně diferencovány v závislosti na typu obce, v níž má příjemce této dávky trvalé bydliště.

Realizaci těchto opatření došlo především v prvním období po jejich zavedení k významnému posílení příjmů rodin s velmi nízkými příjmy (do cca 1,2násobku životního minima), neboť tato kompenzační opatření jim v zásadě dopad deregulačních opatření v plném rozsahu pokryla. Tato skutečnost je zřejmá již z pouhé konstrukce obou příspěvků.

Při úvahách o formách kompenzačních opatření se ukazovalo jako účelné posoudit několik variant řešení – zavést samostatné sociální dávky, které by prakticky izolovaně řešily dopady každého deregulačního opatření, nebo využít současný systém dávek a tyto sociální dopady řešit komplexně v jejich rámci (Průša, 1997). Při hodnocení vhodnosti jednotlivých variant se brala v úvahu řada faktorů. K nim např. patřila skutečnost, že za realizaci bytové politiky jsou v současné době odpovědní obce, které v rámci své samostatné působnosti mohou podle své sociálněpolitické orientace upravit výši nájemného v rozsahu, který jim umožňuje příslušná vyhláška; naproti tomu sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení cen nájemného byl chápán jako dávka státní – tím došlo k dalšímu smíchání rolí státu a samosprávních orgánů. Vedle toho obce již v současné době mají možnost podle § 14 odst. 2 zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, poskytovat občanům v rámci své samostatné působnosti jednorázové sociální dávky.

Pokud tedy měly obce svěřeny výše uvedené kompetence, jevílo se jako optimální řešení novelizovat zákon č. 14/1988 Sb. tak, aby obce mohly poskytovat i opakující se sociální dávky, a přitom stanovení okruhu osob, které na tyto dávky získají nárok, stejně jako výši dávek plně svěřit právě do kompetence obcí; obce by tyto dávky vyplácely z vlastních zdrojů (neboť zvýšením úrovně nájemného se zvýší současně i jejich vlastní příjmy). Toto řešení podporovala i skutečnost, že rozhodnutím o koncipování nových dávek

vznikly tři (!) sociální dávky určené nízkopříjmovým skupinám ke kompenzaci vysokých nákladů spojených s bydlením – tedy k řešení jedné sociální situace.

Nicméně z politických důvodů bylo rozhodnuto o formě kompenzace formou samostatných státních dávek mimo systém státní sociální podpory. Tímto rozhodnutím bylo do pozadí potlačeno několik skutečností – např. že nadměrná kumulace hmotné podpory nízkopříjmových skupin obyvatel působí na tyto sociální skupiny demotivačně v jejich úsilí o vlastní řešení nové sociální situace. Tato kumulace vede k významnému poškození sociálního statusu středních příjmových vrstev, které zásadním způsobem přispívají do veřejných fondů, avšak jejichž účast na sociálních redistribucích je nízká. Koncipování nových sociálních dávek vedlo ke znepřehlednění celého sociálního systému a vytvořilo předpoklad k tomu, aby na řešení sociálních důsledků vyplývajících z „čehokoliv“ byla koncipována nová sociální dávka – tak jako tomu bylo v předreformním období (pozůstatky tohoto systému dodnes vidíme ve vyhlášce č. 182/1991 Sb.). Existující sociální systém přitom umožňoval tyto eventuální sociální důsledky řešit již existujícími nástroji (např. zvýšení parametru pro stanovení výše příspěvku na bydlení a okruhu osob s nárokem na tuto dávku z 1,40 na 1,60 by na makroekonomické úrovni z hlediska celkových nákladů bylo stejně finančně náročné jako zvolené řešení²).

2.6 Dopady tzv. balíčků na výši státních dávek a příjmy domácností

V návaznosti na obtížnou ekonomickou situaci, v níž se v průběhu r. 1997 ocitla naše ekonomika, byla hledána úsporná opatření ve všech oblastech. V této souvislosti bylo rozhodnuto, že dojde k úpravám výše i okruhu příjemců přídatku na dítě. Realizace této úpravy se významným způsobem dotkla příjmové úrovně prakticky všech domácností, neboť výše poskytovaných sociálních dávek se často velmi významně snížila.

Je zřejmé, že realizace úsporných opatření znamenala snížení úrovně sociálních transferů pro všechny příjemce státních dávek. Na tomto poklesu se podílelo především stanovení nových zákonných podmínek pro přiznání výše přídatku na dítě (snížení procentní výše i zúžení okruhu osob s nárokem na dávku), zatímco výše ostatních testovaných dávek se pro příjemce s příjmem nad úrovní životního minima částečně zvýšila (právě v důsledku snížení úrovně celkového čistého příjmu domácnosti v souvislosti se snížením výše přídatku na dítě).

3. Analýza sociálních prvků v systému daně z příjmu fyzických osob

Cílem zdanění všech příjmů obyvatelstva je zajištění financování veřejných výdajů na bázi rozpočtové vyrovnanosti, základního principu integrujícího výdajovou a příjmovou stranu veřejných rozpočtů. V racionálním po-

² Toto řešení bylo přijato s platností od 1. 7. 1998 v souvislosti se snížením výše těchto dočasných sociálních dávek.

jetí by neměly být daně nástrojem k ovlivňování souhrnných makroekonomických ukazatelů (HDP, inflace atd.), protože tyto agregáty jsou pouze vedlejším statistickým efektem celé řady faktorů (včetně zdanění), ani nástrojem, který by prostřednictvím dílčích úlev zvýhodňoval nebo podporoval vybrané typy aktivit či subjektů. Zatímco celková výše daňového zatížení je primárně dána výší výdajů, racionální rozložení daňového břemene by mělo sledovat vyváženost přímého a nepřímého zdanění se zohledněním rozdílné elasticity jednotlivých daní k růstu HDP a omezování progresivity zdanění příjmů (Dlouhý a kol., 1997).

V našem daňovém systému existuje celá řada daňových úlev. Tyto úlevy vycházejí z představy, že každý daňový poplatník musí primárně uspokojit jisté minimální základní osobní potřeby. To je řešeno snížením základu daně o pevnou částku, která je stejná pro všechny poplatníky. Tímto způsobem se snižuje progresivita zatížení příjmů; to znamená, že tato položka více ulevuje těm poplatníkům s vyššími příjmy, jejichž daňové zatížení je vyšší než břemeno poplatníků s nižšími daňovými příjmy. Výše základní odpočitatelné položky je pevně stanovena a vztahuje se na všechny poplatníky. V plné výši ji nemohou uplatňovat pouze poplatníci, kteří vedle svých výdělečných aktivit pobírají starobní důchody – jedná se pouze o dílčí ustanovení, které je „kompenzační“ skutečností, že dávky důchodového pojištění jsou obecně osvobozeny od daně.

Nedostatkem daňové soustavy je skutečnost, že do zákona není zakomponován princip valorizace této odpočitatelné částky tak, aby v souvislosti s jejím znehodnocováním v důsledku inflace byla zachována její reálná hodnota. Důsledná ochrana před skrytým zvyšováním daňového zatížení v důsledku inflace však zahrnuje nejenom valorizaci odpočitatelné položky, ale také rozšíření sazebních pásem. Je zřejmé, že v uplynulém období konstrukce daně z příjmu fyzických osob pravidelně přispívala ke zvyšování daňového zatížení obyvatelstva (Kinkor – Vašková, 1995), (Kinkor, 1994). Od základu daně se vedle univerzální částky odečítají i další pevné položky. Jejich uplatnění je však selektivní – mohou je odečítat jen někteří poplatníci.

Formou nepřímé pomoci státu handicapovaným osobám je možnost snížení základu daně o pevnou částku pro držitele průkazu ZTP/P, pro příjemce invalidního a částečného invalidního důchodu. Větší efektivní podpory se tak dostává handicapovaným s vyššími zdanitelnými příjmy, což vychází z principu „pomoci k svépomoci“. Podpora státu je relativně vyšší pro ty poplatníky, kteří sami vyvíjejí větší výdělečnou aktivitu a nespolehají pouze na přímou státní podporu. Daňové zvýhodnění oproti ostatním poplatníkům může navíc motivovat handicapované občany k integraci do společnosti. Tento nástroj je v platné právní úpravě navíc doplněn zvýhodněním daňového zatížení zaměstnavatelů zaměstnávajících pracovníky se změněnou pracovní schopností. Další daňové zvýhodnění se týká žáků i studentů, kteří mají po dobu přípravy na budoucí povolání vlastní příjmy z ekonomické aktivity. Tato úleva vychází rovněž z principu „pomoci k svépomoci“ – podpora státu je tak relativně vyšší pro ty poplatníky, kteří sami vyvíjejí větší výdělečnou aktivitu. Úleva může stimulovat mladé lidi k aktivní účasti na finančním zajištění svého studia.

Nezaopatřených dětí se týká i další daňové zvýhodnění. Platná právní úprava umožňuje, aby si poplatník, s nímž v domácnosti žije nezletilé dítě do 26 let věku, pokud toto dítě studuje anebo nemůže studovat ani pracovat pro nemoc či úraz nebo nepříznivý zdravotní stav, odečetl ze základu

TABULKA 7 Vývoj odpočitatelných položek na poplatníka daně a na nezaopatřené dítě v letech 1993–2000

rok	odpočitatelná položka	
	na poplatníka	na nezaopatřené dítě
1995	24 000	12 000
1996	26 400	13 200
1997	28 800	14 400
1998	32 040	18 000
1999	34 920	21 600
2000	34 920	21 600

pramen: platné právní předpisy

daně v r. 2000 21 600 Kč. Tento typ úlevy má výrazný sociální charakter, přičemž na rozdíl od předešlých typů úlev není efektivní podpora adresována osobně poplatníkovi, nýbrž fakticky poplatnickové rodině. Formálním příjemcem podpory však zůstává daňový poplatník, nikoliv vyživované dítě ani rodina jako celek. Podpory se dostává pouze poplatníkovi s dostatečně vysokými příjmy a výše této podpory roste s výší daňového základu.

Toto pojetí je však diskutabilní. Všeobecně je totiž akceptován názor, že sociální podporu by měli dostat jen sociálně potřební. Pevný odpočet od daňového základu je však opakem tohoto přístupu, protože pravděpodobnost jeho uplatnění klesá u poplatníků s nižšími příjmy (bez ohledu na výši odpovídajících výdajů na dosažení, zajištění a udržení příjmů). Současně občan v pozici daňového poplatníka je zainteresován na co nejmenším daňovém základě, zatímco občan v postavení žadatele o sociální podporu ve formě pevné odpočitatelné položky racionálně usiluje o vyšší daňový základ.

Významná je rovněž skutečnost zmíněná při charakteristice základní odpočitatelné položky, neboť i tato daňová úleva pouze zmírňuje rostoucí míru zatížení vysokých příjmů. Při úvahách o míře uplatnění principu solidarity je proto nutné mít vždy na zřeteli, že konstrukce „čím více státu odvedeš, tím méně od něj dostaneš“ je podle názoru některých autorů (Minčíč, 1997) dlouhodobě neudržitelná. Další formou daňového zvýhodnění je odpočitatelná položka na manžela (manželku) žijící s poplatníkem v domácnosti. Mechanismus jejího působení na daňové zatížení poplatníka se blíží rodinné úlevě na vyživované děti, rozdíl spočívá v podmínění její aplikace celkovými vlastními příjmy manžela (manželky), které nesmějí přesáhnout hodnotu základní odpočitatelné položky.

4. Vazby dávek státní sociální podpory a odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob

4.1 Důsledky disproporcí obou systémů pro rozdělení příjmů obyvatelstva

Je zřejmé, že z hlediska sociálních transferů má stát v současné době k dispozici dva zcela odlišné nástroje – systém státní sociální podpory a systém odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob. Oba typy sociálních transferů mají ve vyspělých zemích dlouholetou tradici. Jejich

vzájemná provázanost je však zpravidla zcela minimální, neboť oba systémy se dlouhodobě vyvíjejí v zásadě zcela izolovaně.

Systém státní sociální podpory sjednocuje sociální dávky, které vyjadřují určitou podporu státu rodinám, do jednoho systému, nově definuje dávky, které byly dosud zařazeny v jiných systémech, a vytváří nové dávky, které reagují na sociální situace, jejichž důsledky nebyly v předchozím období řešeny. Jednotná koncepce dávek využívající zákonem stanovené úrovně životního minima jako základní stavební kámen nezbytný pro určení výše dávky a u většiny dávek i pro stanovení příjmové hranice nároku, umožňuje, aby v dlouhodobém horizontu byla udržována reálná hodnota dávek v návaznosti na vývoj životních nákladů.

Vedle dávek státní sociální podpory lze příjmovou úroveň domácností s ekonomicky aktivními členy významným způsobem ovlivňovat prostřednictvím sociálních transferů daňového systému (včetně sazeb zdravotního a sociálního pojištění). Působení obou těchto systémů se však zásadně liší. Zatímco v rámci systému státní sociální podpory s rostoucím čistým příjmem rodiny se výše tzv. testovaných dávek snižuje, v rámci systému daně z příjmu fyzických osob tzv. odpočitatelné položky v kombinaci s progresivním růstem daňového zatížení mají za následek, že s rostoucím příjmem osoby se progresivně zvyšuje i podpora státu směrem k rodinám s dětmi.

Daňovým systémem přitom nelze realizovat sociální transfery ke všem sociálním skupinám. Výhody, které z tohoto transferu plynou, mohou využívat pouze plátcí daně; to znamená, že tyto výhody se netýkají např. domácností důchodců s dětmi, nezaměstnaných, studentských manželství, neúplných manželství, kde matka pečuje o dítě, rodin s dětmi s podprůměrným příjmem a z toho vyplývající nulovou daňovou povinností. Tyto typy domácností jsou proto v důsledku této skutečnosti oproti ostatním skupinám určitým způsobem znevýhodněny, neboť nemohou využít všech výhod, které daňová soustava nabízí.

Je tedy zřejmé, že tyto skutečnosti výrazně omezují možnosti daňové soustavy, aby jednotlivými opatřeními adresně zasahovala v konkrétních sociálních situacích individuálních typů rodin, přestože z makroekonomického hlediska mohou být náklady na oba typy transferů totožné. Proto by se mohlo jevit jako vhodnější vliv některých sociálních transferů prostřednictvím daňové soustavy utlumovat a tyto transfery převést do systému státní sociální podpory. V tomto směru se jedná zejména o snížení významu odpočitatelné položky na nezaopatřené děti při zvýšení váhy přídatku na dítě.

Konkrétní dopady možných postupů jsou zřejmé z *tabulky 8*. Ta ukazuje, že jakékoli úpravy v daňové oblasti (zvýšení odpočitatelných položek, zvýšení hranic daňových pásem, snížení sazeb daní) se v rodinách s velmi nízkým příjmem nepromítnou vůbec a že se zvyšujícím se příjmem je vyšší i absolutní přínos provedeného opatření. Snížení sazeb pojistného se promítne zvýšením čistého příjmu ve všech rodinách s ekonomicky aktivním členem a se zvyšujícím se příjmem se zvyšuje i absolutní přínos provedeného opatření. Zvýšení přídatků na děti prostřednictvím koeficientů (v uvedeném příkladě z 0,32 na 0,34, z 0,28 na 0,30 a z 0,14 na 0,16) se promítne při stejném zvýšení koeficientů stejným zvýšením přídatku na dítě ve všech příjmových skupinách; je však možné provést zvýšení naopak diferencovaně např. tak, že pro vyšší příjmové skupiny bude zvýšení vyšší, čímž bude na-

TABULKA 8 Porovnání dopadů změn parametrů v systému státní sociální podpory a v systému daní a pojistného na příjem úplné rodiny se 2 dětmi ve věku 8 a 12 let

hrubý příjem [Kč]	čistý příjem v současnosti	zvýšení čistého příjmu činí [Kč]					
		při zvýšení koeficientů určujících výši přídávků na děti o 0,02	při zvýšení odpočitatelné položky o 100 Kč na každé dítě	při zvýšení odpočitatelné položky o 200 Kč na poplatníka	při snížení sazeb pojistného o 1 p. b.	při zvýšení hranic daňových sazeb o 1 000 Kč	při snížení sazby nejnížší daňové skupiny o 1 p. b.
5 000	4 375	68	0	0	46	0	0
10 000	8 097	68	30	30	85	0	44
20 000	15 175	68	50	50	150	100	70

poznámka: Zvýšení koeficientů o 0,02 se projeví jednotně zvýšením přídávků na děti o 68 Kč v rodině se 2 dětmi ve věku 8 a 12 let v případě, že příjem rodiny nepřesáhne trojnásobek životního minima rodiny.

zdroj: (Dlouhý, 1996)

TABULKA 9 Porovnání výše sociálních dávek při překročení hranice pro vznik nároku na přídavek na děti ve zvýšené výměře (úplná rodina se 2 dětmi ve věku 8 a 12 let)

výše příjmu [Kč/měs.]	přídavek na dítě	sociální příplatek	příspěvek na bydlení	příspěvek na „teplo“	příspěvek na „nájemné“	dávky státní sociální podpory celkem
10 197	1 146	842	208	195	419	2 810
10 198	1 004	876	226	202	436	2 744

zdroj: vlastní propočty

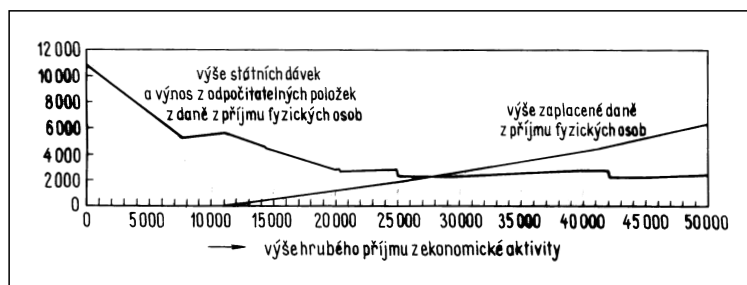
podoben efekt, který má dnes zvýšení odpočitatelné položky na nezaopatřené děti.

Z výše uvedeného vyplývá, že v současné době je systém státní sociální podpory univerzálnějším, cílenějším a sociálně spravedlivějším typem transferu do rodin s dětmi než nástroje, jejichž použití umožňuje soustava pojistného a daní, neboť umožňuje realizovat sociální transfery ke všem skupinám a typům domácností. Tato skutečnost vynikne i při porovnání souhrnných dopadů obou typů sociálních transferů na příjmovou úroveň jednotlivých typů domácností.

Přestože již před zavedením systému státní sociální podpory některé prvky adresné sociální politiky – v modifikované podobě – v sociálním systému zavedeny byly, výnosy z odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob jejich vliv prakticky zcela eliminovaly, neboť celkový přínos ze sociálních transferů byl jak pro rodiny s nízkými příjmy (s výjimkou rodin s nejnižšími příjmy, které výhod daňového systému nemohly využít), tak pro rodiny s vysokými příjmy prakticky stejný. Vzhledem k neprovázanosti obou forem sociálních transferů však rodiny s příjmy, které pouze nepatrně překročily 1,50-, resp. 2,00násobek životního minima, získaly o 200, resp. o 440 Kč méně než rodiny, jejichž příjmy těchto hranic nedosáhly.

V důsledku zavedení systému státní sociální podpory došlo v r. 1996 ke změně charakteristik příjmového rozdělení. Výrazně se zvýšila celková úroveň podpory (charakterizované jako součet dávek státní sociální podpory

GRAF 2 Porovnání výše státních dávek, dávek sociální pomoci a výnosů z odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob s výší zaplacených daní z příjmu fyzických osob v závislosti na výši příjmu úplné rodiny se 2 dětmi (8 a 12 let) ve 2. pololetí 2000



a výnosu z odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob) nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva; s rostoucím příjmem rodiny se úroveň této podpory postupně snižuje, přičemž v okamžiku, kdy rodina přestane pobírat sociální příplatek, se díky existenci odpočitatelných položek v daňové soustavě s rostoucím příjmem začíná její úroveň zvyšovat s tím, že díky existenci „kaskádovitého“ řešení konstrukce přídavku na dítě dochází na úrovni 1,10-, 1,80- a 3,00násobku životního minima k deformacím příjmového rozdělení domácností a ke vzniku „sociálních pastí“. Např. úplná rodina se dvěma dětmi ve věku 8 a 12 let s příjmem, který o pouhou 1 Kč překročil ve 3. čtvrtletí 1997 hranici 1,10násobku životního minima, získala na dávkách státní sociální podpory o 66 Kč méně než rodina, jejíž příjmy jsou těsně pod touto příjmovou hranicí. Současně je nutné zdůraznit, že v důsledku existence odpočitatelných položek v daňové soustavě získává rodina s příjmem přesahujícím trojnásobek životního minima touto formou výnosy, které jsou objemově vyšší, než činí výše přídavku na dítě v nejnižších příjmových skupinách.

Při rozhodování o konkrétní formě řešení je přitom třeba mít na zřeteli, že každé opatření má dopad na míru solidarity rodin vysokopříjmových s rodinami nízkopříjmovými (tj. na vztah mezi výší odvodů do státního rozpočtu ve formě daní a pojistného a mezi výší sociálních příjmů včetně výnosu z odpočitatelných položek v daní z příjmu fyzických osob). Vzhledem k rozsahu daňového zatížení u nás v porovnání s vyspělými zeměmi je nutné hledat řešení, která umožní daňové zatížení obyvatelstva postupně snižovat.

Z grafu 2 je zřejmé, jaký je v současné době vztah mezi výší občanem zaplacených daní a jemu poskytnutých státních dávek, dávek sociální pomoci a výnosu z odpočitatelných položek. V modelovém případě, na němž jsou všechny grafy konstruovány, dochází k průniku obou sledovaných veličin na úrovni cca 1,98násobku životního minima této rodiny, tj. na úrovni o cca 0,16 procentního bodu vyšší, než tomu bylo např. ve 4. čtvrtletí 1997. Tento posun je způsoben jak rostoucí příjmovou diferenciací společnosti, tak novými právními úpravami. Nelze však hovořit o tom, že se jedná o posun cílený, neboť – jak již bylo uvedeno – vzájemné působení obou forem sociálních transferů je neprovázané a jednotlivé právní úpravy nejsou přijímány na základě podrobných analytických prací.

4.2 Možnosti řešení disproporcí v charakteru sociálních transferů rodinám s dětmi

Jakkoliv je zřejmé, že systém státní sociální podpory je systémem transferu do rodin s dětmi univerzálnějším, cílenějším a sociálně spravedlivějším než systém daňový, je účelné zaměřit pozornost na oba typy sociálních transferů a pokusit se najít optimální řešení jejich vzájemného propojení.

K prioritním řešením v tomto směru patří:

1. odstranit tzv. „kaskádovitou“ konstrukci přídavku na dítě, a to buď zavedením principu tzv. zužování příjmu (obdobně jako u sociálního příplatku a příspěvku na bydlení) – např. při příjmu do 1,80násobku životního minima poskytovat přídavek na dítě v jednotné výši s tím, že dále s rostoucím příjmem až do určité příjmové hranice (např. do 2,50násobku životního minima) by se přídavek na dítě postupně snižoval a po jejím překročení by nárok zanikl³ –, nebo v souladu s programovým prohlášením vlády poskytováním přídavku na dítě bez ohledu na výši příjmu společně posuzovaných osob;
2. nově koncipovat „příplatek k přídavku na dítě“, který by rodinám s nejnižšími příjmy, resp. rodinám, které nemohou využít výnosů vyplývajících z odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob, kompenzoval finanční újmu vzniklou v důsledku toho, že tyto rodiny nemohly vyčerpat výnosy vyplývající z odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob (obdoba dříve koncipovaného Zuschlag zum Kindergeld in rámci německého systému – (ISSA , 1988));
3. stanovit pravidla valorizace zvyšování odpočitatelných položek – zejména pro poplatníka daně a pro nezaopatřené dítě – z daně z příjmu fyzických osob a hranic jednotlivých daňových pásem.

5. Závěr

V první polovině 90. let došlo v rámci sociální a daňové reformy k přijetí řady nových zákonů, které ovlivňují příjmovou situaci každé domácnosti. V sociální oblasti byly koncipovány tři nové sociální systémy – systém sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci; v jejich rámci byly přijaty nové právní úpravy. V daňové oblasti byl přijat celý soubor nových právních předpisů, jež upravují jednotlivé daňové okruhy.

Z rozboru působení dávek státní sociální podpory a sociálních prvků obsažených v rámci daně z příjmu fyzických osob je zřejmé, že koncipování obou těchto systémů nebylo doprovázeno detailní analýzou jejich souhrnného působení. Z jednotlivých zde uvedených tabulek a grafů je patrné, že tyto příjmové redistribuce v některých příjmových pásmech narušují, resp. deformují příjmovou diferenciaci vzniklou na trhu práce, což ve svém důsledku snižuje – především v nízkopříjmových skupinách – motivaci k ekonomické aktivitě. Na tomto základě byla hledána řešení, která by přispěla ke zmírňování těchto neodůvodněných rozdílů a k odstranění existujících

³ Obdobné řešení bylo přijato v určité fázi koaličního jednání před přijetím vládního návrhu zákona o státní sociální podpoře v r. 1995.

disproporcí mezi oběma uvedenými formami sociálních transferů. Jako optimální se v tomto směru jeví v současné době realizovat následující opatření:

- změnit konstrukci přídatku na dítě buď zavedením principu tzv. zužování příjmu, nebo v souladu s programovým prohlášením vlády poskytovat přídatek na dítě bez ohledu na výši příjmu společně posuzovaných osob;
- nově koncipovat „příplatek k přídatku na dítě“, který by rodinám, které nemohou využít výnosů vyplývajících z odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob, kompenzoval tuto finanční újmu;
- stanovit pravidla valorizace zvyšování odpočitatelných položek – zejména pro poplatníka daně a pro nezaopatřené dítě – z daně z příjmu fyzických osob a hranic jednotlivých daňových pásem.

Důsledky působení těchto opatření by ve svém konečném působení měly odstranit izolovaný charakter v současnosti platných opatření a z něho vyplývající „sociální pasti“ v příjmovém rozvrstvení domácností. Uvedené návrhy lze chápat jako možné směry odstranění disproporcí v sociálních transferech rodinám s dětmi. Tyto náměty je nezbytné dále podrobně analyzovat jak na makro-, tak i na mikroúrovni, přičemž tyto náměty mohou být – i s ohledem na sociálněpolitické cíle – určitým způsobem korigovány.

LITERATURA

- DLOUHÝ, J. (1996): Co ukázala analýza adresnosti sociálních dávek. *Sociální politika*, 1996, č. 11.
- DLOUHÝ, J. (1997a): *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha, Socioklub, 1997.
- DLOUHÝ, J. (1997b): Životní minimum. Praha, Socioklub – Sešity pro sociální politiku, 1997.
- DLOUHÝ, J. – PRŮŠA, L. (1993): Vyúčtování přímo u dopravce. *Hospodářské noviny*, 23. 2. 1993.
- HAMERNÍKOVÁ, B. – KUBÁTOVÁ, K. (1999): *Veřejné finance*. Praha, Eurolex Bohemia, 1999.
- HIRŠL, M. (1999): Jak se mění počet dětí pobírajících přídatky na dítě. *Sociální politika*, 1999, č. 10.
- HUK, J. (2000): Účinnost systému sociální ochrany zdravotně postižených. *Sociální politika*, 2000, č. 2.
- ISSA (1988): Social Security Programs throughout the World – 1987. *Research Report*, no. 61, Washington, D.C., 1988.
- IVSS (1996): Sozialschutz in Europa – Übersicht über die Systeme sozialer Sicherheit. Genf, 1996.
- KEPKOVÁ, M. – DLOUHÝ, J. (1995): K zákonu o státní sociální podpoře. *Sociální politika*, 1995, č. 7–8.
- KEPKOVÁ, M. (1997): *Státní sociální podpora*. Praha, Socioklub – Sešity pro sociální politiku, 1997.
- KEPKOVÁ, M. (1998): Analýza současného obsahu systému státní sociální podpory z hlediska dalších sociálních situací. Praha, Socioklub, 1998.
- KINKOR, J. – VAŠKOVÁ, D. (1995): Analýza působení standardních daňových úlev fyzických osob a inflace v letech 1993–1995. *Finance a úvěr*, 1995, č. 1.
- KINKOR, J. (1994): Standardní daňové úlevy a inflace. *Finance a úvěr*, 1994, č. 6.
- KONOPÁSEK, Z. a kol. (1992): Universální dávkový systém rodinné politiky – dávky bezprostředně vázané na dětství a rodičovství. Bratislava, VÚPSV, 1992.
- KOTÝNKOVÁ, M. (1999): Fenomén sociálního vyloučení v kontextu české společnosti. *Sociální politika*, 1998, č. 12; 1999, č. 1.

- KRÁL, J. – TOMKOVÁ, M.: (1996): 25. valné shromáždění Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení (MASZ). *Sociální politika*, 1996, č. 2.
- KREBS, V. a kol. (1991): *Sociální politika*. Praha, Aleko, 1991.
- KREBS, V. a kol. (1997): *Analýza nástrojů a vazeb systému státní sociální podpory vč. rozboru optimálnosti nastavení koeficientů pro r. 1996 a 1997*. Praha, VŠE, 1997.
- KUDLOVÁ, M. (1996): Přehled a vývoj dávek rodinám s nezaopatřenými dětmi. *Sociální politika*, 1996, č. 5.
- MASZ (1992): *Vývoje a trendy v sociálním zabezpečení 1990–1992*. Acapulco, 1992. (český překlad: Praha, MPSV, 1992)
- MINČIČ, L. (1997): Analýza systému daně z příjmu fyzických osob se zaměřením na sociální prvky. In: Dlouhý, J. a kol.: *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha, Socioklub, 1997.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (1998): *Hlavní problémy úrazového pojištění*. Praha, 1998.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (1999): *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech*. Praha, 1999.
- POTŮČEK, M. (1998): Analýza vývoje, neuralgických bodů a rozvojových příležitostí české sociální politiky po roce 1989. Praha, *Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, studie č. 6/1998*.
- PRŮŠA, L. (1995): Základní přístupy ke koncepci systémů rodinné politiky. *Sociální politika*, 1995, č. 3.
- PRŮŠA, L. (1997): Deregulace a možná sociální opatření. *Hospodářské noviny*, 26. 2. 1997.
- PRŮŠA, L. (1998a): *Mezinárodní komparace sociálních událostí řešených v systémech rodinných dávek v evropských zemích*. Praha, Socioklub, 1998.
- PRŮŠA, L. (1998b): Několik poznámek k problematice sociálních transferů rodinám s dětmi. In: *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí v ČR. Acta oeconomica pragensia*, 1998, č. 1.
- Rozdělení domácností podle výše jejich příjmů*. Praha, Socioklub, 1996.
- TOMEŠ (1997): *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha, Socioklub, 1997.
- VÍŠEK, P. (1995): K problematice státní sociální podpory. *Sociální politika*, 1995, č. 2.

SUMMARY

JEL Classification: H2, I3

Keywords: social security – tax system

Social Security and the Tax System in the CR: Recent History and Outlook

Ladislav PRŮŠA – Research Institute for Labour and Social Affairs, Prague (ladislav.prusa@vupsv.cz)

The article describes the system of state social support vis-à-vis personal income tax. The author shows that both systems have structural weaknesses that may be addressed by a better coordination of both systems' main principles.

INFORMACE

Česká společnost ekonomická vyhlašovala v roce 2001 již posedmé vítěze soutěží

MLADÝ EKONOM 2001 **a** **ENGLIŠOVA CENA 2001**

Kvalitu soutěžních prací zaslaných v roce 2001 hodnotila komise ve složení: O. Dědek, J. Frait, K. Janáček, D. Triska a M. Žák. První místo v soutěži „*Mladý ekonom*“ získala Helena Horská za práci „Inflation targeting in Poland: a comparison with the Czech Republic“, druhé místo obsadil Jan Kubíček s prací „Příspěvek k teorii reálné konvergence“ a třetí místo David Navrátil s příspěvkem „P*-model – případ ČR“. Prezident ČSE dále vyhlásil laureáta *Englišovy ceny* za práci aplikovanou na českou ekonomiku. Stal se jím stejně jako v loňském ročníku Martin Melecký, nyní za příspěvek „Intertemporální přístup k běžnému účtu, modelování běžného účtu a jeho udržitelnost v případě ČR“. Vítězné práce budou k dispozici na internetové stránce ČSE (<http://www.cse.cz>). Kromě finančního ocenění byla autorům nabídnuta možnost publikovat je v časopisech Finance a úvěr nebo Politická ekonomie.

Česká společnost ekonomická vyhlašuje 8. ročník soutěží

MLADÝ EKONOM 2002 **a** **ENGLIŠOVA CENA 2002**

Soutěže se mohou účastnit všichni studenti vysokých škol v České republice (bakalářského, magisterského i postgraduálního studia) a všichni mladí ekonomové do 30 let. Každý z účastníků může do soutěže zaslat pouze jednu práci v rozsahu do 30 stran včetně abstraktu (o rozsahu cca 10–15 ř.), klíčových slov (6–8) a JEL Classification (viz Journal of Economic Literature).

Práce zabývající se teoretickými, empiristickými a aplikovanými tématy z oblasti ekonomie v českém nebo anglickém jazyce zasílejte do 10. září 2002 spolu se svými kontaktními údaji do sekretariátu České společnosti ekonomické (Politických vězňů 7, 111 21 Praha 1) vytištěné a na disketě nebo elektronicky na e-mailovou adresu c-s-e@volny.cz. Odměna za první místo činí 7 000 Kč, za druhé místo 5 000 Kč a za třetí 3 000 Kč. Prezident ČSE udělí *Englišovu cenu*, dotovanou částkou 5 000 Kč, nejlepší práci, která se bude zabývat aktuálními problémy hospodářské politiky. Autorům vítězných prací bude nabídnuta možnost publikovat je v časopisech Finance a úvěr nebo Politická ekonomie.

aktuální ekonomické informace na internetu: <http://www.ucetni.cz>